



VIVES

Briefings

2010

10 Augustus

Waarom worden vacatures moeilijk ingevuld?

Joep Konings en Damiaan Persyn

joep.konings@econ.kuleuven.be

0475 58 01 04

Damiaan.persyn@econ.kuleuven.be

0485 14 38 36

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, Vives, heeft als missie een onafhankelijke denktank te zijn die via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als interfacultair onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de K.U.Leuven. Als interuniversitair centrum werkt Vives ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

Waarom worden vacatures moeilijk ingevuld?

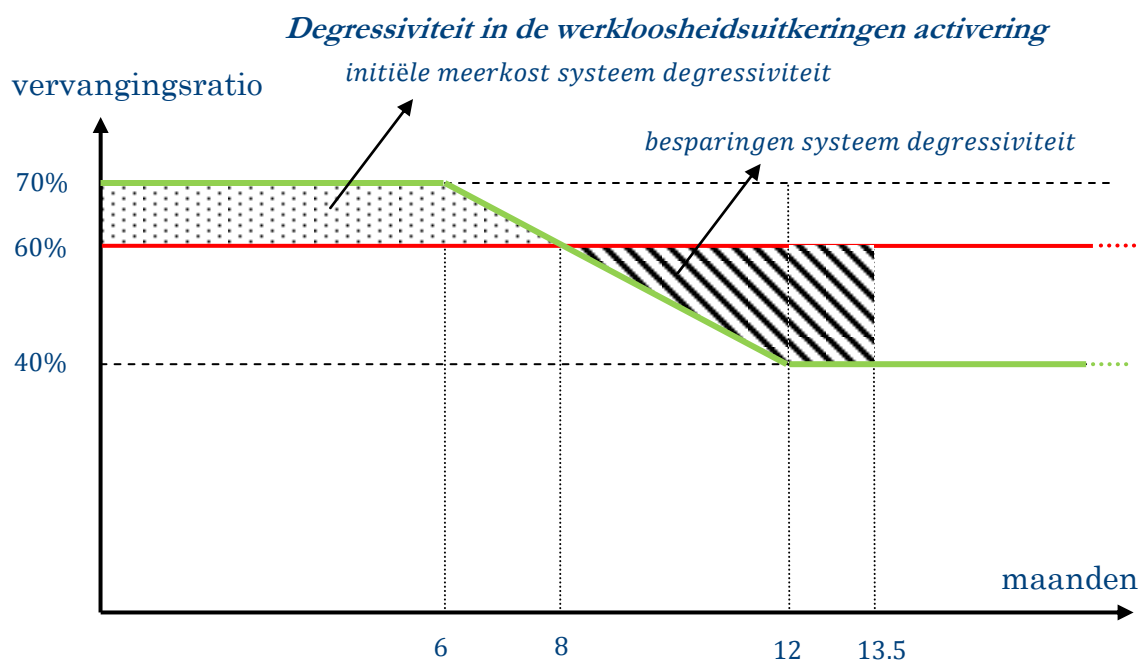
Joep Konings & Damiaan Persyn, VIVES, KU Leuven

Samenvatting

De toenemende werkloosheid is één van de nefaste gevolgen van de aanslepende financiële en economische crisis van de jongste twee jaar. Het is dan ook verwonderlijk dat wanneer de economie lichte tekenen van herstel optekent, nieuwe vacatures maar moeizaam worden ingevuld. Dit wijst op een verhoging van de structurele werkloosheidsgraad en wordt verklaard door een verslechterde efficiëntie van 'jobmatching'. Wanneer werklozen te lang in de situatie van werkloosheid vertoeven, verliezen ze hun vaardigheden, worden ze ontmoedigd en doen ze minder inspanningen om op zoek te gaan naar een nieuwe baan. Het risico bestaat er dan in dat ze zich in hun werkloosheidstoestand nestelen, wat tot hogere structurele werkloosheid leidt zodat het lagere niveau van werkloosheid van voor de crisis moeilijker terug bereikt kan worden.

We tonen eerst theoretisch aan wat de impact is van werkloosheidsuitkeringen op het mechanisme van 'jobmatching' om vervolgens dit ook empirisch te staven. Onze empirische analyse, gebaseerd op individuele huishoudgegevens voor België en Denemarken, suggereert dat in België de werkloosheidsuitkering een negatief effect heeft op de kans om uit werkloosheid te stappen, voor Denemarken daarentegen vinden we geen effect. Opleiding heeft een positief effect om uit werkloosheid te geraken, zowel voor Belgische als Deense werklozen. We argumenteren vervolgens dat de werkloosheidsval gecombineerd met de structuur van de werkloosheidsuitkering, die in het Belgische systeem weinig variatie (slechts licht degressief) vertoont en onbeperkt is in de tijd, bijdraagt tot de moeilijke invulling van vacatures. We pleiten daarom voor een systeem waarin de werkloosheidsuitkeringen sterker en sneller dalen naarmate men langer werkloos is, maar waarbij ter compensatie meer middelen gaan naar actieve begeleiding van de werkzoekende, op maat van het individu.

Concreet gaan we uit van een vast budget per werkloze voor arbeidsmarktmaatregelen dat wordt gebruikt om de werkloze te helpen, maar waarbij de samenstelling ervan wijzigt naarmate de duurtijd van de werkloosheid oploopt. Onderstaande Figuur geeft dit schematisch weer.



In dit systeem dient de passieve component of de werkloosheidsuitkering bij de aanvang van de werkloosheidsperiode door te wegen zodat de betrokkene van een hoge vervangingsratio (d.i. de uitkering uitgedrukt als percent van het laatste inkomen, met een bovengrens) geniet die ten goede komt van kwalitatief betere 'jobmatching'. In vergelijking met het huidige niveau in België, waarbij de vervangingsratio 60% bedraagt, zou dit best opgetrokken worden tot bv. 70%, zoals in de Scandinavische landen, maar waarbij er

eveneens intensieve activering wordt georganiseerd. Het aandeel van de werkloosheidsuitkering in het totale budget dient echter relatief snel af te nemen ten voordele van activeringsmaatregelen naarmate de tijd verstrijkt. In het huidige systeem blijft de vervangingsratio voor een samenwonende met gezinslast op 60% (welliswaar met een loongrens die na twaalf maanden licht daalt). De activeringsmaatregelen die geïnvesteerd worden in de individuele werkzoekende worden na verloop van tijd een dominante component in het budget, waarbij vooral dient gedacht te worden aan hulp bij concrete jobmatching.

Activering staat in dit systeem centraal. Kleinschalige maatregelen op maat van het individu en de lokale arbeidsmarkt hebben vaak tot de beste resultaten geleid in een aantal andere Europese landen. Activering wordt het best gecoördineerd op het lokale niveau. Het lijkt daarom ook logisch dat in dit systeem het budget dat vrijkomt ten gevolge van de degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen ten goede komt van de regio's die dan beter kunnen inspelen op activeringsinitiatieven. Zo kunnen de verschillende regio's indien gewenst dan ook eigen accenten leggen op de criteria die men wenst te hanteren om een deel van het activeringsbudget aan te wenden voor bonusmaatregelen gekoppeld aan opleiding en dgl. meer.

1. Inleiding

De toenemende werkloosheid is één van de nefaste gevolgen van de aanslepende financiële en economische crisis van de jongste twee jaar. Het is dan ook verwonderlijk dat wanneer de economie lichte tekenen van herstel optekent, nieuwe vacatures maar moeizaam worden ingevuld¹. In deze nota wensen we dieper in te gaan op deze problematiek. We geven eerst een economisch referentiekader dat verduidelijkt waarom er simultaan vacatures en werkloosheid bestaan. Vervolgens geven we een verklaring waarom een toename van de vacatures tijdens een recessie niet steeds hoeft te leiden tot een daling van de werkloosheid. Dit fenomeen noemt men in de literatuur 'hysteresis' en is onder meer het gevolg van een ontwrichting van de werklozen uit de arbeidsmarkt. In een laatste paragraaf gaan we in op een econometrische analyse en argumenteren dat de structuur van de werkloosheidsuitkeringen die we vandaag de dag kennen in België een belangrijke factor is die 'hysteresis' kan verklaren. We stellen een alternatief systeem voor en gaan kort in op het belang van een regionale aanpak van activering.

2. Economisch Referentiekader

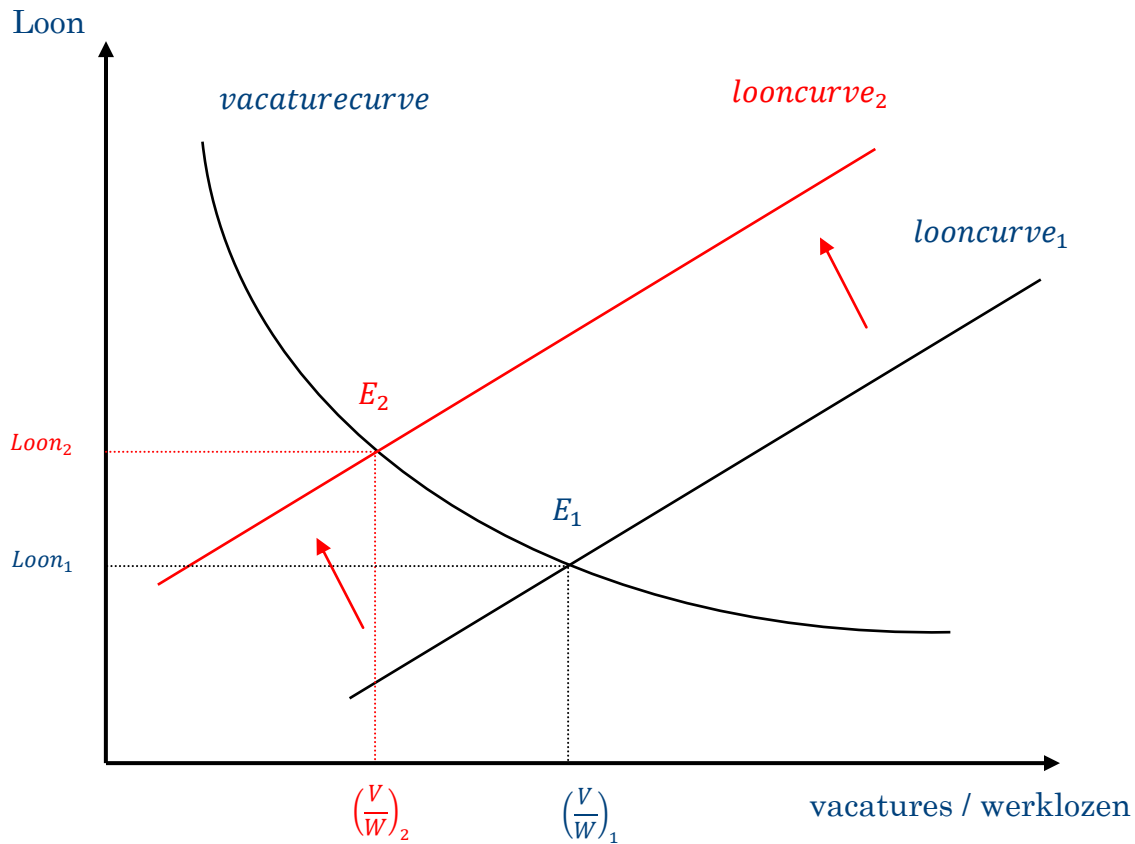
Het is nuttig om een eenvoudig, maar realistisch theoretisch kader te schetsen dat ons toelaat het effect van arbeidsmarktmaatregelen op het proces van jobcreatie te schetsen, waarbij expliciet rekening wordt gehouden met de moeilijkheid om openstaande vacatures in te vullen en de realiteit dat de werkloosheidsgraad nooit gelijk is aan nul, zelfs op de lange termijn. Men kan de evengewichtswerkloosheid definiëren als een situatie waarbij de uitstroom uit werkloosheid gelijk is aan de instroom in werkloosheid. In die situatie blijft de werkloosheid constant. De cruciale vraag is dan welke factoren het niveau van deze evengewichtswerkloosheid verklaren. Het is evident dat hierbij zowel het gedrag van werkgevers als het gedrag van werknemers belangrijke determinanten zijn.

Figuur 1a weerspiegelt het typisch gedrag van werkgevers en werknemers. Op de horizontale as wordt het aantal vacatures (V) ten opzichte van de werkloosheid (w) in een bepaald land of regio weergegeven². Op de verticale as staat de loonkost per werknemer. Hoe hoger de loonkost, hoe minder rendabel het is voor ondernemingen om een nieuwe vacature te openen. Dit wordt weerspiegeld in de "vacature-curve" die een neerwaartse helling heeft, met een negatief verband tussen de loonkost en het aantal vacatures relatief ten opzichte van een gegeven werkloosheidsgraad tot gevolg. De "looncurve" toont het typische gedrag van werknemers. Wanneer er veel vacatures zijn in een bepaalde regio zal de onderhandelingsmarge van de werknemers toenemen en zal men hogere lonen verlangen vermits de kans om een baan te vinden voor werklozen hoog is. In een situatie waarbij er weinig vacatures zijn, is het daarentegen moeilijker om een werkaanbieding te krijgen en zal men bereid zijn vlugger een baan te aanvaarden tegen een lager loon. Vandaar dat het typische werknemersgedrag (waarbij loononderhandelingen vaak gebeuren via vakbonden) kan worden voorgesteld als een positieve relatie tussen de loonkost en de vacatures relatief ten opzichte van de werkloosheid. De arbeidsmarkt bereikt een evenwicht voor een loon en een vacature-werkloosheidsratio waar de looncurve en de vacaturecurve elkaar snijden.

¹ Zo kopte de Standaard onlangs nog (6 augustus 2010) - "14.000 jobs die niemand wil"

² Zie Pissarides (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT press

In dit kader kunnen we het effect van werkloosheidsuitkeringen bepalen. Laten we daarom een initiële situatie beschouwen waarbij er geen werkloosheidssteun is. In die situatie bevinden we ons in evenwicht E_1 . De introductie van een uitkering impliceert dat voor een gegeven vacature men een hoger loon wenst opdat men ze zou aanvaarden. Hierdoor verschuift de looncurve naar boven, met als gevolg een hoger loon en een lagere ratio vacatures ten opzichte van werklozen in het nieuwe evenwicht, E_2 . De werkgevers dienen nu immers een voldoende hoog loon aan te bieden zodat werklozen bereid zijn een job te willen aanvaarden. Met andere woorden, de financiële compensatie moet voldoende hoog zijn voor een werkloze om het aantrekkelijk te maken in te gaan op een jobaanbod.

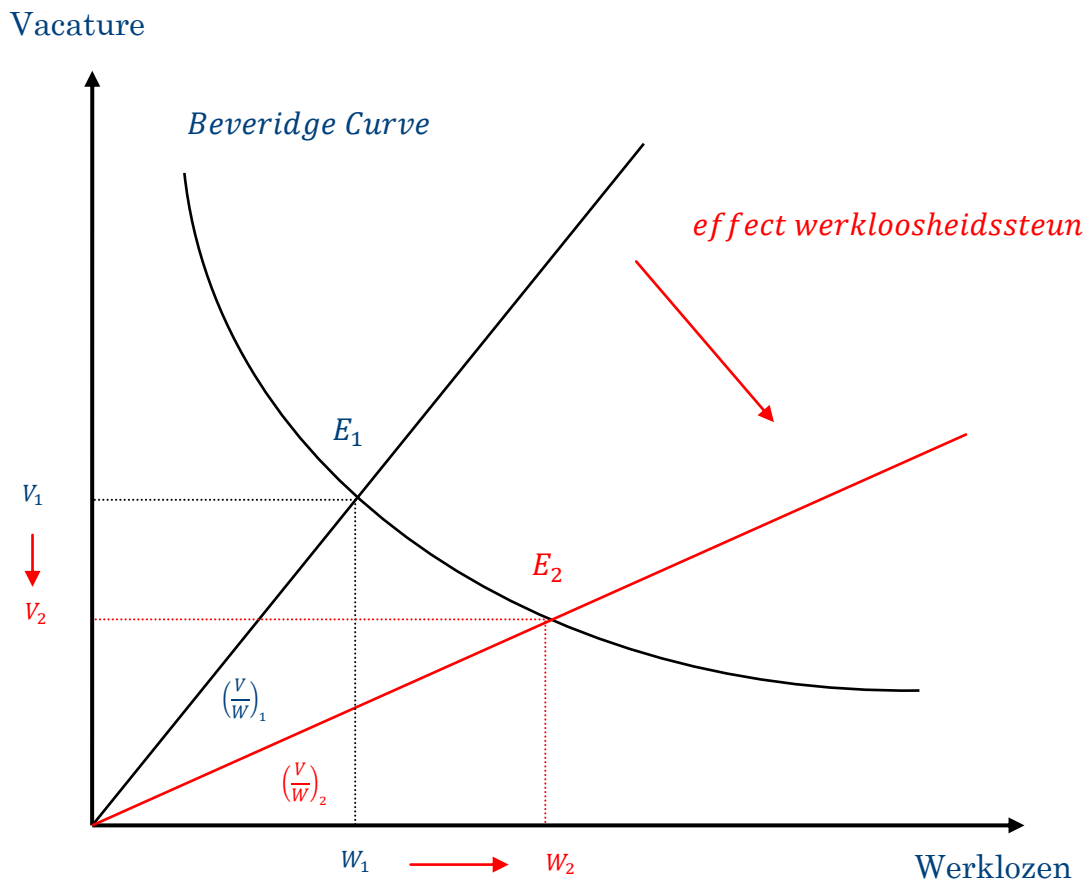


Figuur 1a

Om het effect van arbeidsmarktmaatregelen verder te analyseren dienen we te omschrijven hoe vacatures worden ingevuld. Dit is afhankelijk van het zoekgedrag van werknemers enerzijds, maar ook van het zoekgedrag van werkgevers. Dit wordt omschreven in de literatuur als de zogenaamde “*matching functie*”, die aanleiding geeft tot een relatie tussen het aantal vacatures en de werkloosheid. Specifiek zal de matching of uitstroom (U) uit werkloosheid afhankelijk zijn van het aantal vacatures en het aantal werklozen. De uitstroomkans uit werkloosheid zal lager zijn wanneer er relatief weinig vacatures zijn ten opzichte van het aantal werklozen en vice versa. Wiskundig kan dit als volgt worden voorgesteld

$$U=F(V/W)$$

Waarbij U staat voor uitstroom uit werkloosheid, V staat voor het aantal vacatures en W staat voor de werkloosheid. Het is logisch dat minder vacatures relatief tot de werkloosheid aanleiding geeft tot minder uitstroom. Indien we de uitstroom constant houden kan deze relatie worden voorgesteld in figuur 1b. Typisch gezien bestaat er voor een gegeven uitstroom een negatief verband tussen vacatures en werkloosheid. Deze curve geeft alle combinaties weer tussen vacatures en werkloosheid die aanleiding geven tot een zelfde uitstroom of matching. Het is duidelijk dat er veel verschillende combinaties mogelijk zijn. Dit negatief verband wordt ook omschreven als de zogenaamde ‘Beveridge curve’ in figuur 1b. Men spreekt van een efficiënt matchingproces als die curve dicht bij de oorsprong ligt, en van een inefficiënt matchingproces wanneer de curve ver van de oorsprong verwijderd is. Dit laatste gebeurt vaak wanneer de mobiliteit van werknemers gering is of wanneer er een mismatch is van jobs met betrekking tot de verschillende vaardigheden van de werknemers.



Figuur 1b

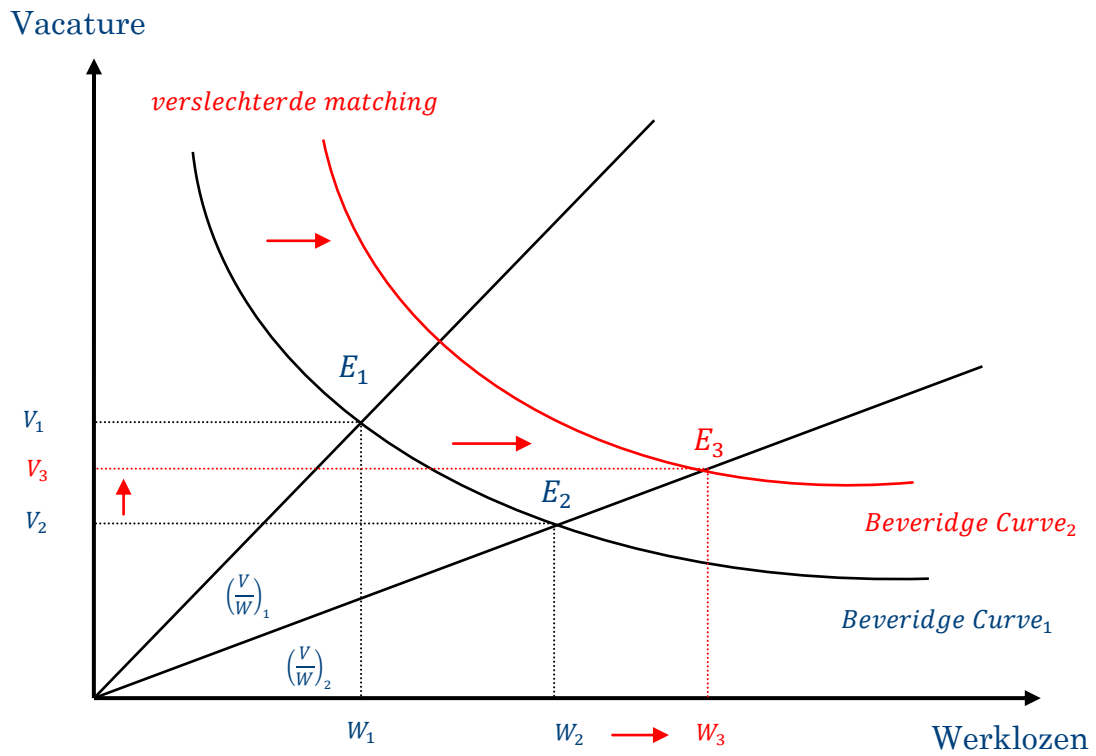
De verhouding van het aantal vacatures t.o.v. de werkloosheid staat vast wanneer de arbeidsmarkt in evenwicht is, en werd bepaald in figuur 1a. Ditzelfde arbeidsmarktevenwicht wordt weergegeven door de rechte door de oorsprong in figuur 1b. Zoals we zagen in figuur 1a leidt het introduceren van werkloosheidsuitkeringen tot een daling van de verhouding vacatures t.o.v. de werkloosheid. Dit komt overeen met een rotatie van de rechte naar beneden in figuur 1b. Voor een gegeven matching capaciteit van de arbeidsmarkt zoals weergegeven door de Beveridge curve vertaalt dit zich daarom in een daling van de vacatures en een stijging van de

werkloosheidsgraad. We zien dat in evenwicht de evenwichtsratio V/W afneemt omdat de werkloosheid toeneemt en het aantal openstaande vacatures daalt.

Men kan argumenteren dat het een absoluut recht is om werkloosheidssteun te ontvangen wanneer men werkloos wordt. De oorspronkelijke idee van werkloosheidssteun is gebaseerd op het verzekeringsprincipe, waarbij werknemers verzekerd zijn tegen onvoorzien jobverlies. Echter, wanneer deze werkloosheidssteun onbeperkt is in de tijd, zoals in België het geval is, dan bestaat het risico dat ook het zoekgedrag van deze werklozen afneemt. Dit is vooral het geval wanneer werkzoekenden geconfronteerd worden met de werkloosheidsval. Deze doet zich voor wanneer het verschil tussen het minimumloon dat men ontvangt en de werkloosheidsuitkering (gecumuleerd met eventueel andere uitkeringen) te klein wordt, zodat de financiële prikkel om een job te aanvaarden wegvalt. Concreet voor België kan worden gesteld voor de laagste inkomens dat een werkloze die een baan aanvaardt, gemiddeld maar 20% extra inkomen ontvangt³. Deze werkloosheidsval kan dan aanleiding geven tot een situatie waarbij de werkloze zich 'nestelt' in de werkloosheid, met als gevolg dat zijn zoekintensiteit naar een job afneemt en zijn vaardigheden geleidelijk aan verliest. Zo komt hij in de langdurige werkloosheid terecht en wordt re-integratie in de arbeidsmarkt zeer moeilijk. De effectieve groep van werklozen die beschikbaar is voor de arbeidsmarkt neemt dan af of anders gesteld, de matching-efficiëntie neemt af. Dit heeft tot gevolg dat de Beveridge curve naar buiten uit verschuift, zoals weergegeven in Figuur 1c. In dit geval zal bij toenemende vacatures de werkloosheid niet dalen en worden die toegenomen vacatures niet ingevuld. Deze situatie deed zich voor tijdens de crisis in de jaren 80, maar het lijkt erop dat de structurele werkloosheidsgraad in België (en in een aantal andere Europese landen) ten gevolge van de financiële crisis, net zoals in de jaren 80, eveneens is toegenomen, of ten minste het gevaar bestaat op een herhaling van het hysteresis fenomeen. Zo merken we in Figuur 1c dat in het finale evenwicht E3, in vergelijking met het evenwicht E2 (voor de crisis) er nu zowel meer vacatures zijn als meer werklozen! Met andere woorden er geraken minder vacatures ingevuld of het aantal 'knelpuntberoepen' is gestegen.

³Voor meer details, zie M. De Vos & J.Konings, Van Baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt, Intersentia, 2007, p 57.

Figuur 1c



In de volgende paragraaf gaan we econometrisch na welke factoren bijdragen tot het slechte matching proces door te onderzoeken welke factoren een verminderde uitstroom uit werkloosheid veroorzaken.

3. Factoren die het matchingproces beïnvloeden

Voor onze analyse maken we gebruik van gegevens uit de “European Community Household Panel”, een dataset met uitgebreide informatie over individuen en huishoudens voor de jaren 1994 tot 2001. Deze dataset bevat gegevens over duizenden werklozen in verschillende Europese landen en laat toe te vergelijken welke factoren bijdragen opdat een individu uit de werkloosheidsval kan ontsnappen.

Voor een analyse van de factoren die bijdragen tot het vinden van werk gebruiken we een “overlevingsmodel”. Dit soort modellen wordt vaak gebruikt om de levensduur van apparaten te schatten, of de factoren te achterhalen die de overlevingsverwachting van patiënten kunnen verhogen. We modeleren de kans dat iemand uit de werkloosheid stroomt en een job aanvaardt. Hierbij houden we expliciet rekening met het aantal maanden dat iemand reeds werkloos is⁴. Gegeven deze tijdsafhankelijkheid veronderstellen we verder dat de kans dat een werkloze werk vindt, afhangt van het feit of een individu recent een opleiding volgde (opleiding = 1), laaggeschoold is (laaggeschoold = 1), en de som van alle sociale uitkeringen die het individu ontvangt. Dus naast de werkloosheidsuitkering kunnen dit ook andere sociale uitkeringen zijn, wat het effect van een mogelijke werkloosheidsval doet toenemen. We gaan er echter van uit dat de werkloosheidsuitkeringen de voornaamste zijn. De resultaten voor België worden gecontrasteerd met deze voor Denemarken, waarvoor we een gelijkaardige analyse uitvoeren.

De resultaten van onze analyse worden gerapporteerd in tabel 1.

Tabel 1: Kans op uitstroom uit de werkloosheid

	België	Denemarken
Opleiding	0.908*** (3.78)	0.664*** (3.96)
Laaggeschoold	-0.835*** (-3.59)	-0.475** (-2.65)
Uitkeringen	-0.230** (-3.10)	-0.0727 (-0.99)
Constante	-0.0274 (-0.03)	-0.939 (-1.11)
<i>N</i>	284	249

t-statistieken tussen haakjes. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$, Weibull model met tijdsafhankelijkheid

We merken op dat voor beide landen het volgen van een opleiding de kans om werk te

⁴ Meer specifiek veronderstellen we een Weibull proportioneel hazard model, waarbij het logaritme van de hazard rate $h(t)$ voor het vinden van werk op tijdstip t gegeven is door $\ln(h(t)) = \mu + at + x' \beta$. Hierbij is μ een constante, x is een vector met verklarende variabelen en de parameter a drukt uit hoe de hazard rate wijzigt over de tijd. De coëfficiënten β drukken uit hoe de verklarende variabelen de hazard rate beïnvloeden.

vinden sterk verhoogt. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat een belangrijk mogelijke oorzaak van dit effect bij zelfselectie ligt: de meer geschoolde werklozen registreren voor extra opleiding en zouden anders ook uit werkloosheid stromen. Verder zijn heel wat opleidingen zodanig opgesteld dat men zich verplicht dient uit te schrijven uit werkloosheid, zodat het effect van opleiding meer genuanceerd dient te worden. Laaggeschoolden (die men vaak eerder “foutgeschoolden” zou moeten noemen) hebben het in beide landen veel moeilijker om werk te vinden, maar vooral in België is de werkloosheid voor laaggeschoolden persistent, met een coëfficiënt die dubbel zo hoog is dan in Denemarken.

Het grootste verschil tussen beide landen zien we in het effect van de werkloosheidsuitkeringen die het huishouden waarvan het individu deel uitmaakt ontvangt. Het geschatte effect van uitkeringen op de kans om uit de werkloosheid te stromen is negatief in België, met andere woorden, het ontvangen van uitkeringen verlaagt de kans om uit de werkloosheid te stromen. En dit effect wordt meer dan drie keer zo groot in België geschat in vergelijking met het effect in Denemarken, dat zelfs niet significant verschilt van 0.

Een waarschijnlijke verklaring hiervoor is het feit dat werkloosheidsvergoedingen in Denemarken in het begin van de werkloosheid hoog zijn, maar na verloop van tijd uitdoven. Hierdoor heeft eenzelfde sociale transfer een minder ontradend effect op de financiële prikkels van een individu om werk te zoeken. Dit suggereert dat het zoeken naar een oplossing waardoor werkloosheidsvergoedingen (of het vermijden van de werkloosheidsval) geen rem vormen op het zoeken naar werk prioritair moet zijn bij het verbeteren van het matching proces op de Belgische arbeidsmarkt. Dergelijke maatregelen zouden eveneens de positieve effecten van een structurele lastenverlagingen die de jongste jaren werden doorgevoerd substantieel versterken.

4. Een nieuwe organisatie van de werkloosheidsuitkering en actief arbeidsmarktbeleid

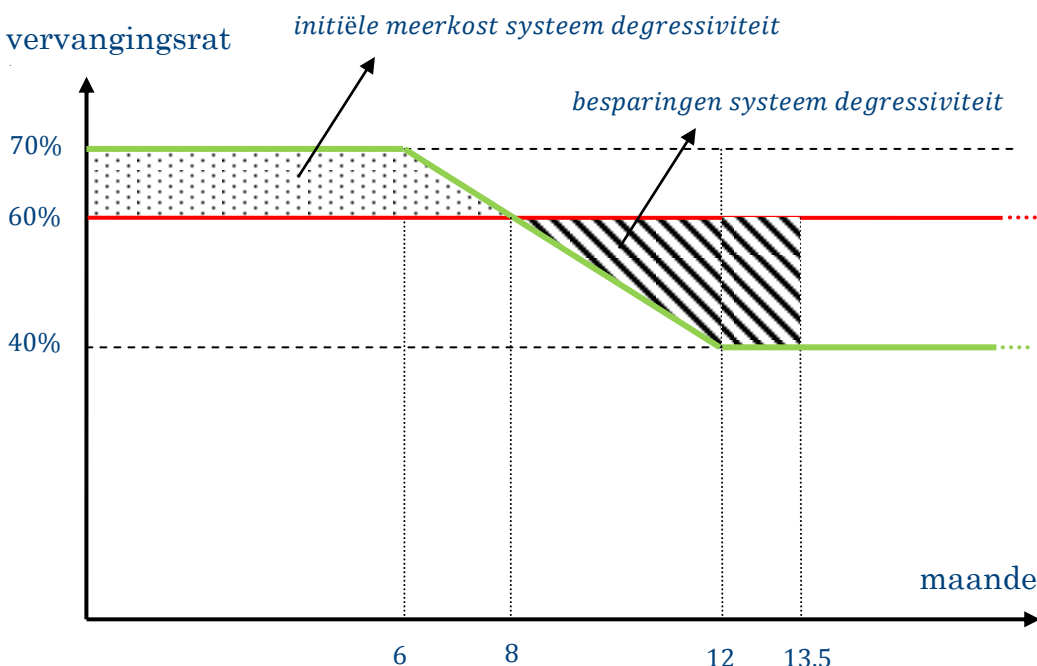
Eén van de meest consistente patronen die voortvloeit uit economisch onderzoek is dat de uitstroom naar werk (niet naar bijstand) sterk verhoogt wanneer de werkloosheidsuitkering het einde van de uitkeringsgerechtigde periode nadert.⁵ De duurtijd is vaak belangrijker dan het niveau van de uitkeringen. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat landen met hoge werkloosheidsuitkeringen vaak ook veel in activering investeren, zodat de activering de negatieve effecten van de hoge uitkering op het gedrag van de werkloze kan compenseren⁶.

Het is daarom van groot belang activeringsmaatregelen af te stemmen op de manier waarop de werkloosheidsuitkering wordt georganiseerd. Eén manier om dit te organiseren bestaat erin om uit te gaan van een vast budget per werkloze voor arbeidsmarktmaatregelen dat wordt gebruikt om de werkloze te helpen, maar waarbij de samenstelling ervan wijzigt naarmate de duurtijd van de werkloosheid oploopt. Figuur 2 geeft dit schematisch weer.

⁵ Zie de overzichten in Europese Commissie, *Employment in Europe 2006*; OESO, *Employment Outlook*, 2006. Zie ook recente empirische evidentie voor België door B.Cockx, B. Vanderlinden en M.Dejeumeppe (2010).”Monitoring, Counseling and Matching: Structural and Reduced Form Evaluation”, UCL working paper.

⁶ Deze sectie is gebaseerd op M. De Vos & J. Konings, *Op.Cit.*

Figuur 2: Degressiviteit in de werkloosheidsuitkering



Hierbij dient de passieve component of de werkloosheidsuitkering bij de aanvang van de werkloosheidsperiode door te wegen zodat de betrokkene van een hoge vervangingsratio (d.i. het de werkloosheidsuitkering als een percentage uitgedrukt van het laatste loon, gewoonlijk met een bepaalde begrenzing) geniet die ten goede komt van kwalitatief betere 'jobmatching'. In vergelijking met het huidige niveau in België, waarbij de vervangingsratio ongeveer 60% bedraagt, zou dit best opgetrokken worden tot bv. 70%, zoals in de Scandinavische landen, maar waarbij er eveneens intensieve activering wordt georganiseerd. Het huidige systeem in België heeft slechts een lichte vorm van degressiviteit. Voor een typische werkzoekende die samenwonend is met gezinslast bedraagt de vervangingsratio 60% met een maximale loongrens van 2.206 euro bruto per maand, die licht daalt (7%) na 6 maanden en nog eens na 12 maanden. Of dit betekent dat wanneer we de initiële loongrens van 2.206 euro beschouwen bij aanvang van de werkloosheidsperiode, de vervangingsratio de eerste 6 maanden 60% bedraagt, de volgende 6 maanden 55% en na 12 maanden 52% (onbeperkt in de tijd).

Een belangrijk punt is dat het aandeel van de werkloosheidsuitkering in het totale budget dient af te nemen ten voordele van activeringsmaatregelen naarmate de tijd verstrijkt. Deze activeringsmaatregelen worden na verloop van tijd een dominante component in het budget, waarbij vooral dient gedacht te worden aan hulp bij concrete jobmatching. Dit betekent dat het bedrag van de 'investering' die men doet in de individuele werkzoekende constant blijft, maar de samenstelling ervan verandert, waarbij het passieve deel uitdovend is en het actieve deel belangrijker wordt.

Dit voorstel impliceert bijgevolg degressieve uitkeringen over de tijd, maar ten voordele van progressieve uitkeringen aan actieve maatregelen, ten voordele van de uitstroom uit werkloosheid. De lengte van de respectievelijke periodes kan deels worden gekoppeld aan de werkervaring van de werkloze, zodat een beloning voor vroegere activiteit wordt ingebouwd. Na

een periode van 12 maanden valt de werkloze dan terug op een kleinere uitkering. Naar analogie met de Harz-hervormingen in Duitsland kan de hoogte ervan zou ook in functie van een aantal criteria kunnen worden bepaald, zoals het vermogen van de werkloze, het inkomen van de partner, etc.

Activering staat in dit systeem centraal. Kleinschalige maatregelen op maat van het individu en de lokale arbeidsmarkt hebben vaak tot de beste resultaten geleid in een aantal andere Europese landen. Activering wordt het best gecoördineerd op het lokale niveau. Het lijkt daarom ook logisch dat in dit systeem het budget dat vrijkomt ten gevolge van de degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen ten goede komt van de regio's die dan beter kunnen inspelen op activeringsinitiatieven. Deze overheveling van extra middelen laten de verschillende regio's toe, indien gewenst, ook eigen accenten te leggen op de criteria die men wenst te hanteren om een deel van het activeringsbudget aan te wenden voor bijvoorbeeld bonusmaatregelen gekoppeld aan opleiding en dergelijke meer.